

Menyoal Pelayanan Publik yang Berkualitas di Era Otonomi Daerah

=====

Oleh: Hasbullah Malau

ABSTRACT

The implementation of local autonomy in Indonesia since 2001 has made several changes in governmental paradigm in Indonesia, especially in local government. Nevertheless, the authority delegated from the central to local government has never made any good public service toward the customers or society. This article tries to discuss anything related to implementation of public service during decentralization era in Indonesia, especially in local government. The discussion in this article will include public service reform, public service in the era of local autonomy, models in public service, and equity in public service

Kata Kunci: *Pelayanan publik, reformasi pelayanan publik, otonomi daerah,*

I. PENDAHULUAN

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 2001 membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat birokrasi pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Sebagaimana dikemukakan oleh Hoessein¹, Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma-

¹ Hoessein, B. 2001. "Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara"; Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka *Good Governance*; Lembaga Administrasi Negara.

kan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Otonomi atau Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi. Otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah.

Namun, hingga sekarang ini kualitas pelayanan publik masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas, serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli). Hal ini jelas merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki “uang” dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang

lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Kemudian terdapat pula kecenderungan di berbagai instansi pemerintah pusat bahwa mereka enggan menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom. Akibatnya pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien dan ekonomis, dan tidak menutup kemungkinan unit-unit pelayanan cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsivitas, dan tidak representatif sesuai dengan tuntutan masyarakat. Banyak contoh yang dapat diidentifikasi; seperti pelayanan bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan di bidang jasa yang dikelola pemerintah daerah yang belum memuaskan masyarakat, dan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Norman Flynn² mengemukakan bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful*, dan *under performing*.

Kejadian-kejadian tersebut lebih disebabkan karena paradigma pemerintahan yang masih belum mengalami perubahan mendasar. Paradigma lama tersebut ditandai dengan perilaku aparatur negara di lingkungan birokrasi yang masih menempatkan

² Flynn, N. 1990. *Public Sektor Management*. London: Harvester Wheatsheaf.

dirinya untuk dilayani bukannya untuk melayani. Padahal pemerintah seharusnya melayani bukan dilayani. Seharusnya, dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku *melayani* dan bukan *dilayani*, *mendorong* dan bukan *menghambat*, *mempermudah* dan bukan *memper-sulit*, *sederhana* dan bukan *berbelit-belit*, *terbuka untuk setiap orang* dan bukan *hanya untuk segelintir orang*³.

Agar pelayanan publik berkualitas, sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Dengan begitu, tak ada pintu masuk alternatif

untuk memulai perbaikan pelayanan publik selain sesegera mungkin mendengarkan suara publik itu sendiri. Inilah yang akan menjadi jalan bagi peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pelayanan publik.

II. REFORMASI PELAYANAN PUBLIK

Munculnya reformasi pelayanan publik diawali dari pembangkitan kesadaran diri para administrator publik agar mereka kian sensitif terhadap persoalan kualitas dan keadilan. Munculnya pemikiran baru ini, *pertama* diawali dalam studi ilmu politik/pemerintahan yang menekankan perlunya ditegakkan prinsip pemerintahan yang berpusat pada warganegara (*citizen-centered government*) dan pemerintahan yang jujur (*fair*) dan adil (*equity*) sebagai terpantul lewat konsep *Total Quality Politics-TQP*⁴; *Kedua*, gerakan pemikiran reformasi administrasi publik yang disebut *New Public Administration movement* yang dipelopori oleh Marim dan Frederickson sejak dekade 1960-an⁵ dan masih berlanjut hingga sekarang; *Ketiga*, gerakan reformasi administrasi publik yang lebih radikal, yakni *Reinventing Government movement* yang dipe-

³ Mustopadidjaja AR. 2002. "Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Ceramah Perdana* Pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah, Kerja-sama STIA-LAN, Pemerintah Prov. Kaltim, dan Universitas Mulawarman, 15 Januari, 2002. Samarinda.

⁴ Frederickson, H. George. 1994. *Total Quality Politics : TQO*. Spectrum

⁵ Frederickson, H. George. 1980. *New Public Administration* University of Alabama Press

lopori oleh Osborne dan Gaebler⁶ pada 1992 yang oleh banyak kalangan dinilai berhasil dengan cukup gemilang mengkombinasikan antara *Total Quality Management (TQM)* dan *entrepreneurial management*⁷.

Gerakan-gerakan pemikiran tersebut di atas, sekalipun revolusioner, sama sekali bukanlah sebuah gerakan frontal dan radikal anti segala bentuk kemapanan ataupun anti terhadap keberadaan pemerintahan (*anti governmental mood*) atau menafikan arti penting peran pemerintah dalam pengaturan dan penyediaan pelayanan publik bagi rakyatnya. Kendati demikian, satu benang merah memang dapat kita temukan daripadanya. Gerakan-gerakan pemikiran tersebut baik sendiri-sendiri atau secara bersama-sama, secara implisit maupun eksplisit, menekankan perlunya demokratisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, termasuk sektor pelayanan publik.

Di balik itu, esensi ide dasarnya ialah hasrat melenyapkan monopoli

(pemerintah atau swasta), pemangkasan atau perampangan atas struktur birokrasi publik yang kelewat gendut, penginjeksian sikap proaktif, inovatif dan jiwa kewirausahaan (*entrepreneurial spirit*) pada diri administrator publik, serta diperhatikannya aspek keadilan dalam pemberian pelayanan publik. Karena itu dalam mengoperasikan mesin birokrasi pemerintah, terutama yang berkaitan langsung dengan fungsi pelayanan publik, maka pada diri setiap administrator publik harus tertanam kuat komitmen mereka terhadap kebutuhan nyata publik (*public felt needs*) dan keadilan sosial, baik itu sebagai landasan etik, tujuan maupun sumber acuan pemikirannya⁸. Sebagai konsekuensinya, perlu dilakukan upaya reformasi yang fundamental dalam administrasi pelayanan publik, meninggalkan paradigma, konsep-konsep dan orientasi lama administrasi publik konvensional yang tidak berpihak pada kepentingan masyarakat⁹.

Dalam implementasi program-program pelayanan publik di bidang apapun, para administrator publik jelas tidak hanya dituntut untuk kian mampu bekerja secara lebih profesional, efisien, ekonomis dan

⁶ Osborne, David and Ted Gaebler 1992. "Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse". In *City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesle

⁷ Johnston, Van R. 1996. "Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Management". In *Policy Studies Journal*. Vol 24. No. 3

⁸ Frederickson. 1980. *Op cit*

⁹ Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Evaluasi kebijakan Publik*. Malang: Penerbit FIA UNIBRAW dan IKIP Malang

efektif, tetapi juga mampu mengembangkan pendekatan-pendekatan yang lebih inovatif guna menjawab tantangan-tantangan baru yang timbul pada aras global yang, langsung atau tidak langsung, berpengaruh pada lingkungan tugasnya¹⁰. Lebih dari itu, di tengah makin kencangnya hembusan angin demokratisasi, para administrator publik dituntut pula mampu bertindak adil, untuk menjaga jangan sampai pelayanan publik itu justru hanya menguntungkan segelintir orang atau mereka yang posisi sosial, ekonomi dan politiknya mapan.

Dalam banyak kasus, bukti empiris memang menyodorkan kenyataan yang pahit. Orang-orang miskin dan kelompok-kelompok marginal yang secara ekonomi dan politik tidak berdaya itu kerap menjadi korban ambisi politik. Mereka sering terabaikan, terlewat oleh kebijakan pemerintahnya, kendati kebijakan-kebijakan publik dan pelayanan publik itu konon ditujukan kepada mereka, untuk kepentingan mereka. Laporan Bank Dunia pun dengan telak menyinggung persoalan ini¹¹.

Karena itulah tidak terlalu berlebihan jika isu sentral yang kini mengedepan dan mau tidak mau harus dijawab oleh setiap administrator publik dalam menjalankan fungsi pelayanan publiknya adalah efisien dan efektif untuk kepentingan siapa? ekonomis bagi siapa? Inilah persoalan aksiologis administrasi publik masa kini dan masa datang. Fredericson¹² telah menjelaskan persoalan aksiologis Administrasi Publik Baru sebagai berikut:

Conventional and classic public administration seeks to answer either these questions : (1) How can we offer more or better services with available resources (efficiency) or (2) How can services levels be maintained while spending less money (economy)? A new public administration adds this question: Does this service enhance social equity? To say that a service may be well managed and that a service may be efficient and economical, still begs these question: Well managed for whom? Efficient for whom? Economical for whom? Traditionally public administration assumed a convenient oneness to the public.

¹⁰De Leon, Linda. 1996. "Ethics and Entrepreneurship" In *Policy Studies Journal*, Vol.24, No. 3 (495-510)

¹¹ World Development Report. 1997. *The State in a Changing World*. Published For The World Bank, Oxford University Press.

¹²Frederickson, H. George. 1994. *Total Quality Politics: TQO*. Spectrum; Frederickson, H. George, 1996. "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". In *Public Administration Review*. May/June Vol. 56, No. 3

Esensi dari gerakan New Public Administration itu adalah "*to democratize bureaucracy by inducing officials to be more responsive to the clienteles they affected and had to work with*"¹³. Salah satu aspek yang perlu diperhatikan oleh administrator publik dengan demikian adalah ditegakkannya prinsip keadilan proporsional dalam memberikan pelayanan tadi¹⁴. Ini berarti bahwa di satu sisi, sumber daya yang menjadi esensi atau substansi pelayanan masyarakat itu sejauh mungkin dapat didistribusikan berdasarkan atas tingkat kemampuan dan kebutuhan publik yang dilayani (*user*), bukan lagi sekedar kebutuhan birokrasi yang memberikan pelayanan (*provider*). Atau, dalam bahasa Osborne dan Gaebler *meeting the needs of customers, not the bureaucracy*¹⁵. Di sisi lain, hendaknya bisa dicegah adanya praktik pemberian label (*labelling practices*), baik bersifat politis maupun ideologis terhadap kelompok sasaran program pelayanan

publik¹⁶. Praktek pemberian label seperti tidak ber KTP, tidak seafiliasi politik, atau pembangkang dapat mengakibatkan segmen masyarakat yang seharusnya memperoleh manfaat pelayanan publik tertentu diabaikan oleh birokrasi.

III. PELAYANAN PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

Di era otonomi daerah saat ini, seharusnya pelayanan publik menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) dengan ciri-ciri: (a) lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat, (b) lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama, (c) menerapkan sistem

¹³Riggs, Fred W. 1997. "Modernity and Bureaucracy". *Public Administration Review*. July/August Vo. 57. No.4.

¹⁴ Chitwood, Stephen R. 1974. "Social Equity and Social Service Productivity". In *Public Administration Review* (34), 29-35.

¹⁵ Osborne, David and Ted Gaebler 1992.. *Op cit.*

¹⁶ De Vries, Peter. 1995. "A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy". In George E. Frecks and Jan H. B den Ouden (eds). *Search of The Midlle Ground: Essays on the Sociology of planned development*, the Netherlands: Wageningen Agricultural University.

kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas, (d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan, (e) lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat, (f) memberi akses kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat dari masyarakat tentang pelayanan yang diterimanya, (g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan, (h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan (i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan. Namun di lain pihak, pelayanan publik juga memiliki beberapa sifat antara lain: (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki *wide stakeholders*, (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki *complex and debated performance indicators*, serta (6) seringkali menjadi sasaran isu politik¹⁷.

¹⁷Mohamad, Ismail. 2003. "Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat". *Makalah*, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI

Pada dasarnya pemerintah telah melakukan berbagai upaya agar menghasilkan pelayanan yang lebih cepat, tepat, manusiawi, murah, tidak diskriminatif, dan transparan. Selain itu, pemerintah juga sedang menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang isinya akan memuat standar pelayanan minimum. Namun, upaya-upaya yang telah ditempuh oleh pemerintah nampaknya belum optimal. Salah satu indikator yang dapat dilihat dari fenomena ini adalah pada fungsi pelayanan publik yang banyak dikenal dengan sifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat karena masih belum memperhatikan kepentingan masyarakat pengguna. Kemudian, pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat direktif yang hanya memperhatikan/ mengutamakan kepentingan pimpinan/organisasinya saja. Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun untuk berkreasi, suka tidak suka, mau tidak mau, mereka harus tunduk kepada pengelolanya. Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat supportif di mana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani.

Pusat, pada tanggal 23 Oktober 2003, Jakarta.

Menurut hasil survey yang dilakukan UGM pada tahun 2002, secara umum *stakeholders* menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah; namun, dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan (tidak diskriminatif) masih jauh dari yang diharapkan dan masih memiliki berbagai kelemahan. Berkaitan dengan hal-hal tersebut, memang sangat disadari bahwa pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan, antara lain¹⁸:

- 1) *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respons terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- 2) *Kurang informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- 3) *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.

- 4) *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- 5) *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggung-jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.
- 6) *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat*. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.

¹⁸ *Ibid*

7) *Inefisien*. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan. Sementara itu, dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

Terkait dengan itu, berbagai pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut masih menimbulkan persoalan¹⁹. Beberapa kelemahan mendasar antara lain: *pertama*, adalah kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur output maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. *Kedua*, pelayanan pemerintah tidak mengenal *bottom line*. Artinya, seburuk apapun

kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut. *Ketiga*, berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah eksternalities, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa internalities. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.

Sementara itu karakteristik pelayanan pemerintah yang sebagian besar bersifat monopoli sehingga tidak menghadapi permasalahan persaingan pasar juga menjadikan lemahnya perhatian pengelola pelayanan publik akan penyediaan pelayanan yang berkualitas. Lebih buruk lagi kondisi ini menjadikan sebagian pengelola pelayanan memanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi, dan cenderung mempersulit prosedur pelayanannya. Akibat permasalahan tersebut, citra buruk pada pengelolaan pelayanan publik masih melekat sampai saat ini sehingga tidak ada kepercayaan masyarakat pada pengelola pelayanan. Kenyataan ini merupakan tantangan yang harus segera diatasi terlebih pada era persaingan bebas pada saat ini. Profesionalitas dalam pengelolaan pelayanan publik dan pengembalian kepercayaan masyarakat kepada pemerintah harus diwujudkan.

¹⁹Suprijadi, Anwar. 2004. "Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Dalam Pelayanan Publik" Disampaikan pada Peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII Kls.A dan B, Tanggal 19 Juli 2004. di Jakarta.

Selain itu, terdapat empat gap yang perlu diperhatikan dalam setiap pelayanan publik²⁰, yaitu: (1) kesenjangan antara jasa yang dipersepsikan oleh manajemen dengan jasa yang diharapkan oleh konsumen, (2) persepsi manajemen terhadap harapan konsumen dengan apa yang ditangkap oleh bawahan/karyawannya, (3) konsep pelayanan yang dimengerti oleh karyawan dengan komunikasi dan aktifitasnya dalam memberikan pelayanan kepada konsumen, dan (4) tindakan dari pemberi layanan dengan jasa yang dipersepsikan oleh konsumen.

Persoalan pelayanan bukan saja tanggung jawab dari karyawan terdepan (*front liner* saja) melainkan juga merupakan tanggung jawab dari pimpinan instansi dan juga seluruh karyawan lainnya. Dalam hal ini, budaya perusahaan merupakan hal yang juga menjadi faktor penentu dalam memberikan pelayanan prima kepada pelanggan.

Dengan melihat masih buruknya kinerja pelayanan publik di negara kita ini, kiranya harus dicarikan jalan keluar yang terbaik antara lain dengan memperhatikan gap-gap/kesenjangan-kesenjangan yang ada dalam pelayanan sehingga permasalahan-

permasalahan yang ada dapat diminimalisir; sehingga ke depan, kinerja pelayanan publik diharapkan dapat memenuhi keinginan masyarakat yaitu terciptanya pelayanan publik yang prima.

Ada beberapa aspek yang dianggap sangat memiliki dampak langsung terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, yaitu:

- 1) *Aspek Kepemimpinan*. Kepemimpinan merupakan proses berorientasi kepada manusia dan dapat diukur dari pengaruhnya terhadap perilaku organisasi dan masyarakat yang dihadapinya. Dengan kata lain, dalam tataran ini, aktivitas kepemimpinan sangat penting artinya terhadap motivasi orang lain, hubungan antara individu dan interaksi sosial, komunikasi interpersonal, iklim dalam organisasi, konflik interpersonal, perkembangan personal dan mengantisipasi produktivitas sumber daya manusia aparatur.
- 2) *Aspek Sistem Kelembagaan*, Aspek ini mencakup: (a) Aspek Kelembagaan, (b) Aspek Sumber Daya (Manusia), dan (c) Aspek Partisipasi Masyarakat.

Selain itu, dalam melakukan pelayanan yang baik, seorang pelayan harus memiliki kemampuan berkomunikasi dengan baik terhadap yang dilayaninya. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan

²⁰ Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, and Leonard L. Berry. 1985. "A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research", in *Journal Marketing*.

komunikasi dengan orang lain, yaitu: (1) komunikator dan komunikan harus sama-sama berpola pikir positif yang didasarkan pada pola pikir yang sehat dan logis, (2) komunikator dan komunikan harus mampu menempatkan diri pada kondisi yang tepat pada saat melakukan komunikasi atau komunikator harus mampu menempatkan komunikan pada posisi yang bebas dan manusiawi, (3) komunikator harus mampu menampilkan sikap yang santun dan memberikan kesempatan terhadap komunikan untuk memahami isi pesan sampai dengan memberikan umpan balik, dan (4) kemampuan memilih dan menggunakan bahasan yang sederhana dan gampang dimengerti oleh komunikan.

IV. BEBERAPA MODEL DALAM PELAYANAN PUBLIK

Model Siklus Layanan (*Moment of Truth*)

Dalam pola ini, masing-masing instansi/unit terkait tetap melaksanakan kewenangan dan tugas-fungsinya, serta dapat menempatkan petugasnya pada tempat tersebut. Akan tetapi agar proses keseluruhan pelayanan dapat berjalan sinergi, maka kegiatan pelayanan dan masing-masing instansi/unit terkait diatur dalam suatu prosedur dan terkoordinir dalam mekanisme tata urutan kerja yang tertentu pada satu lokasi/tempat di bawah satu atap tersebut. Teknis

pelaksanaan dengan pola pelayanan umum satu atap, dapat dilakukan, antara lain: (1) Menyiapkan tempat/gedung untuk ditempati secara bersama oleh unit kerja/instansi terkait. Masing-masing instansi membuka meja/loket dan menempatkan petugasnya sesuai yang ditentukan didalam satu tempat/lokasi tersebut, serta menjalankan tugas dan fungsinya sendiri; (2) Sesuai mekanisme urutan kegiatan penyelesaian pelayanan yang ditentukan, maka masyarakat (pemohon pelayanan) cukup mendatangi dan menyelesaikan urusannya langsung pada loket/petugas pada unit kerja/Instansi terkait tersebut; (3) Untuk mendukung kelancaran pertanyaan, maka proses pelayanan yang berkaitan dengan masing-masing loket/meja dan unit/instansi terkait tersebut, harus dilengkapi atau disediakan informasi yang lengkap menyangkut urutan kegiatan, persyaratan, dan biaya pelayanan secara jelas dan terbuka dalam satu lokasi tersebut.

Model Standar Pelayanan Minimal

Dalam hal untuk menggali pandangan masyarakat terhadap mutu pelayanan yang diberikan oleh para aparatur yang didasarkan pada beberapa kategori, aspek-aspek yang dijadikan dasar pengukuran meliputi beberapa unsur, di antaranya: 1), *tangibility*, yaitu berupa kualitas pelayanan yang

dilihat dari sarana fisik yang kasat mata, dengan indikator-indikatornya yang meliputi sarana parkir, ruang tunggu, jumlah pegawai, media informasi pengurusan, media informasi keluhan, dan jarak ke tempat layanan; 2) *reliability*, yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sisi kemampuan dan kehandalan dalam menyediakan layanan yang terpercaya, meliputi proses waktu penyelesaian layanan dan proses waktu pelayanan keluhan; 3) bertitik tolak dari kemampuan dan kehandalan yang dipunyai maka untuk selanjutnya indikator kualitas pelayananpun harus ditunjang dari sisi *responsiveness*-nya, yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sisi kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen; 4) *assurance*, yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sisi kemampuan petugas dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat. Adapun indikator-indikatornya adalah dengan adanya kejelasan mengenai mekanisme layanan dan kejelasan mengenai tarif layanan; dan 5) *empathy*, yaitu kualitas pelayanan yang diberikan berupa sikap tegas tetapi penuh perhatian terhadap masyarakat (konsumen). Dalam konteks ini, indikator yang dilihat adalah adanya sopan santun petugas selama pelayanan berlangsung dan

bantuan khusus dari petugas selama proses pelayanan berlangsung.

Namun demikian, berbagai cara yang diusulkan di atas, tidak dapat terlaksana dengan sempurna apabila prasyarat utama diabaikan. Prasyarat tersebut meliputi 5 (lima) aspek seperti di bawah ini²¹, yaitu:

- 1) *Proses dan prosedur*. Proses dan prosedur pelayanan dapat meliputi prosedur pelayanan langsung kepada pelanggan, dan proses pengolahan pelayanan yang merupakan proses internal dalam menghasilkan pelayanan. Dalam proses dan prosedur ini meliputi seluruh aktifitas kegiatan pelayanan secara berurutan dimulai dengan aktifitas yang dilakukan ketika pertama kali pelanggan datang, dan bahkan setelah pelayanan itu selesai (*affter service*)
- 2) *Persyaratan pelayanan*. Persyaratan pelayanan merupakan hal-hal yang harus dipenuhi oleh pelanggan untuk mendapatkan pelayanan. Persyaratan pelayanan dapat berupa dokumen atau surat-surat. Persyaratan pelayanan perlu diidentifikasi dari tiap aktifitas pelayanan sehingga untuk keseluruhan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pelanggan termasuk biaya total yang harus dibayar oleh pelanggan.

²¹ Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, and Leonard L. Berry. 1985. *Op cit.*

- 3) *Sarana dan prasarana yang dibutuhkan.* Sarana pelayanan merupakan berbagai fasilitas yang diperlukan dalam rangka memberikan pelayanan. Sarana yang digunakan dapat merupakan sarana yang utama dan sarana pendukung. Sarana utama merupakan sarana yang disediakan dalam rangka proses pelayanan yang meliputi antara lain berbagi formulir, fasilitas pengolahan data. Sedangkan sarana pendukung adalah fasilitas yang pada umumnya disediakan dalam rangka memberikan pelayanan pendukung antara lain seperti penyediaan fasilitas ruang tunggu yang nyaman, penyediaan layanan antaran dan lain-lain. Sedangkan prasarana merupakan berbagai fasilitas yang mendukung sarana pelayanan anatara lain berupa jalan menuju kantor pelayanan.
- 4) *Waktu dan Biaya Pelayanan.* Dengan ditentukannya waktu dan biaya yang terpakai untuk setiap aktifitas yang dilakukan pada proses pengolahan, maka akan dapat ditentukan waktu dan biaya yang akan digunakan untuk melayani satu jenis pelayanan sejak awal pelanggan menemui petugas pelayanan sampai pelayanan selesai dilakukan.
- 5) *Pengaduan Keluhan.* Pengaduan keluhan merupakan mekanisme

yang dapat ditempuh oleh pelanggan untuk menyatakan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diterima. Pengaduan keluhan merupakan hal yang sangat penting meningkatkan perbaikan kualitas pelayanan terus menerus tidak lepas dari masukan pelanggan yang biasanya dalam bentuk keluhan.

V. DIMENSI KEADILAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Sejalan dengan terjadinya krisis dalam bidang pemerintahan yang telah saya singgung di atas, sejak dasawarsa 80-an berkembang suatu tuntutan politik yang daya resonansinya makin kuat yaitu bahwa dalam mengoperasikan mesin pemerintahan dan menjabarkan kebijakan publik dalam berbagai program, termasuk program pelayanan publik. Selain berkualitas, pelayanan publik harus pula mengindahkan hak-hak asasi manusia (*human rights*), serta memenuhi kriteria keadilan (*equity*). Saya akan memberikan perhatian khusus terhadap aspek keadilan, dengan alasan untuk menghindarkan atau setidaknya meminimalkan apa yang pernah dikhawatirkan oleh seorang Guru Besar Emiritus dalam Ilmu Administrasi publik dari University, Fred William Riggs²² bahwa: *modern bureaucracies can*

²² Riggs, Fred W. 1997. *Op cit.*

also function as organs of domination and exploitation, as we can easily seen in many countries where arbitrary and oppressive even totalitarian regimes rely on bureaucracies to sustain and maintain their ruthless domination.

Dengan mengedepankan nilai keadilan itu maka dengan semakin gencarnya proses industrialisasi dan pengaruh ekonomi-politik global yang menyebabkan struktur ekonomi domestik makin lama makin bercorak kapitalistik (segala sesuatu dipandang dipersepsi sebagai komoditas dan dihargai dengan uang), maka mesin birokrasi pemerintah yang tentunya akan makin maju dan proaktif kepada pasar bisa diupayakan berada pada rel humanitariannya, tetap berpihak pada rakyat kecil, dan terjaga akuntabilitasnya. Dengan cara itu, fungsi pelayanan publik tidak akan gampang diselewengkan dan digunakan oleh para birokrat publik sebagai alat represif.

VI. PENUTUP

Untuk meningkatkan pengelolaan pelayanan publik yang berkualitas dan bermutu, pemerintah daerah sebaiknya merubah paradigma berpikir dan bertindak yang ada di birokrasi daerah dari paradigma *dilayani, pangreh praja, memerintah dan menguasai* menjadi paradigma *melayani, pelayan masyarakat, penyuguhi masyarakat, memfasilitasi dan mengajak masya-*

rakat untuk berpartisipasi dalam pelayanan publik, memberikan pelayanan prima, responsif, transparan, akuntabel, komonikatif.

Dalam memberikan pelayanan kepada publik, pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat untuk secara aktif mengawasi, mengevaluasi, dan memberi masukan akan menumbuhkan suasana hubungan antara warga dengan pemberi pelayanan terbina secara harmonis di mana sikap birokrasi menjadi lebih terbuka, jujur, transparan, serta tidak diskriminatif dimana setiap masyarakat memperoleh hak yang sama dalam mendapatkan pelayanan.

Pemerintah daerah perlu memperkuat kewenangan lembaga/ unit pelayanan sehingga dapat menjalankan kordinasi dengan instansi-instansi lainnya yang ada di daerah tersebut. Kelembagaan (unit pelayanan terpadu satu atap) harus difungsikan sebagai *frontline* dari dinas-dinas yang ada untuk menjadi satu-satunya lembaga yang berhubungan dengan masyarakat yang memerlukan berbagai perijinan.

Pemerintah daerah seharusnya menyediakan alternatif pelayanan bagi masyarakat yang mengalami hambatan dalam pelayanan dan tersedianya suatu tempat/lembaga yang menjamin penyelesaian cepat dan tepat bila ada gap antara yang dilayani dengan yang

melayani, yang akhirnya kedua belah pihak sama-sama terpuaskan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Evaluasi kebijakan Publik*. Malang: Penerbit FIA UNIBRAW dan IKIP Malang
- Chitwood, Stephen R. 1974. "Social Equity and Social Service Productivity". In *Public Administration Review* (34), 29-35.
- De Leon, Linda. 1996. "Ethics and Entrepreneurship" In *Policy Studies Journal*, Vol.24, No. 3 (495-510)
- De Vries, Peter. 1995. "A Review of Some Critical Perspectives on Development Bureaucracy and Policy". In George E. Frecks and Jan H. B den Ouden (eds). *Search of The Midlle Ground: Essays on the Sociology of planned development*, the Netherlands: Wageningen Agricultural University.
- Flyn, N. 1990. *Public Sektor Management*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Frederickson, H. George. 1980. *New Public Administration* University of Alabama Press
- Frederickson, H. George. 1994. *Total Quality Politics : TQO*. Spectrum
- Frederickson, H. George, 1996. "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". In *Public Administration Review*. May/June Vol. 56, No. 3
- Hoessein, B. 2001. "Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara"; Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka *Good Governance*; Lembaga Administrasi Negara.
- Johnston, Van R. 1996. "Optimizing Productivity Through Privatization and Entrepreneurial Management". In *Policy Studies Journal*. Vol 24. No. 3
- Mohamad, Ismail. 2003. "Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat". *Makalah*, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI Pusat, pada tanggal 23 Oktober 2003, Jakarta.
- Mustopadidjaja AR. 2002. "Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Ceramah Perdana* Pada Program Magister Manajemen Pembangunan Daerah, Kerjasama STIA-LAN, Pemerintah Prov. Kaltim, dan Universitas Mulawarman, 15 Januari, 2002. Samarinda.

- Osborne, David and Ted Gaebler 1992. "Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse". In *City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, and Leonard L. Berry. 1985. "A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research", in *Journal Marketing*.
- Riggs, Fred W. 1997. "Modernity and Bureaucracy". *Public Administration Review*. July.August Vo. 57. No.4.
- Suprijadi, Anwar. 2004. "Kebijakan Peningkatan Kompetensi Aparatur Dalam Pelayanan Publik" Disampaikan pada Peserta Diklatpim Tingkat II Angkatan XIII Kls.A dan B, Tanggal 19 Juli 2004. di Jakarta.
- World Development Report. 1997. *The State in a Changing World*. Published For The World Bank, Oxford University Press.